ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ



УДК 342.5

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-16-22

Научная статья



Трансформация институциональной системы регулирования правоотношений в условиях современного государственного управления



Н.Б. Комова ✉



Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

✉ natashakomova@gmail.com

Аннотация

Введение. В условиях развития отечественного права институциональное регулирование представляется недостаточно эффективным в силу ряда факторов: чрезмерное конституирование законов, норм и требований со стороны субъектов государственного управления, использование устаревших методик и регулятивных механизмов, дезинтеграция институтов регулирования и т. д. В контексте современных научных исследований решение данных вопросов возможно только при условии трансформации системы правового регулирования в сторону рационального государственного управления, технологической оснащенности и преодоления избыточных правил. В связи с этим целью работы является анализ современных представлений о системе институционального регулирования с учётом её базовых элементов, функций и принципов, позволяющий выявить пробелы и причины слабой эффективности управленческого процесса.

Материалы и методы. Материалом исследования послужили требования современного этапа развития государственного управления. Методический инструментарий включает комплекс общенаучных и частнонаучных методов: правовых, диалектических, логических, институциональных, системно-структурирующих, а также сравнительно-правовые и формально-юридические методы, направленные на детальное изучение регулятивных процессов, их содержательных этапов, принципов и функций.

Результаты исследования. Анализ деятельности системы институционального регулирования складывается из множества взаимодействующих факторов, среди которых: открытость регулятивных процессов, участие общественности, открытые обсуждения, объективная оценка регулирующего воздействия и разумность государственного вмешательства. Проведенное исследование позволило выделить различные функции и принципы институционального регулирования, значимые для современного этапа развития государственного управления. Определены также требования к системе правового регулирования, среди которых качественный анализ законодательства, реализация концепта «умного регулирования», привлечение в регулятивный процесс специалистов смежных дисциплин, применение современных исследований, методик и инновационных технологий, умеренный и рациональный контроль за эффективностью функционирования регулятивных институтов. Доказано, что при условии реализации данных требований система правового регулирования выйдет на новый результативный уровень управления.

Обсуждение и заключение. Институциональное управление подчинено множеству иерархических элементов и излишнему контролю со стороны власти. В контексте практических предписаний наиболее рациональным решением является грамотное распределение полномочий, координация и систематизация всех этапов и элементов регулирования в процессе внедрения новых правовых принципов и механизмов, поддерживаемых инициативностью участников и пространством для актуальных решений. Проведенное исследование представляется значимым для российской юридической науки, поскольку подразумевает систематизацию, совершенствование и трансформацию основополагающих правовых принципов.

Ключевые слова: институциональное регулирование, государственное управление, правовая система, «умное регулирование»

https://lawandorder-donstu.ru

© Комова Н.Б., 2023

Благодарности. Автор выражает благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Комова Н.Б. Трансформация институциональной системы регулирования правоотношений в условиях современного государственного управления. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(4):16–22. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-16-22

Original article

Transformation of the Institutional System of Legal Relationship Regulation in the Context of Modern State Governance

Natalia B. Komova  ✉

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

✉ natashakomova@gmail.com

Abstract

Introduction. In the context of the national law development, the institutional regulation doesn't prove to be enough efficient due to a number of factors: the excessive institutionalization of laws, norms and requirements by the subjects of state governance, the use of the outdated methods and regulatory mechanisms, the disintegration of the regulatory institutions, etc. In the frame of the modern scientific research, the solution of these issues is possible only in case of transformation of the legal regulation system towards the rational state governance, provision of technological support and overcoming the excessive rules. Thus, the present work aims to analyse the up-to-date concepts of the institutional regulation system taking into account its basic elements, functions and principles, which will help to detect the gaps and reasons underlying the poor efficiency of the governing process.

Materials and Methods. The requirements of the current stage of the state governance development have become the materials for the research. The research methodology includes a set of general scientific and specific scientific methods: legal, dialectical, logical, institutional, system-structuring, as well as comparative legal and legalistic methods aimed at the detailed study of the regulatory processes, their substantive stages, principles and functions.

Results. The analysis of the institutional regulation system activity is formed by many interacting factors, including openness of the regulatory processes, participation of the public, open discussions, unbiased assessment of the regulatory impact and expediency of the state intervention. The conducted research has made it possible to distinguish the various functions and principles of the institutional regulation, which are significant for the current stage of the state governance development. The requirements for the legal regulation system have also been defined, including the qualitative analysis of the legislation, implementation of the "smart regulation" concept, participation of the specialists of the allied sciences in the regulatory process, implementation of the modern research findings, methods and innovative technologies, as well as moderate and rational control over the efficiency of the regulatory institutions functioning.

Discussion and Conclusion. The institutional governance is subject to many hierarchical factors and excessive control of the authorities. As to the practical recommendations, the following solutions seem to be the most rational: smart delegation of powers, coordination and systematisation of all regulatory stages and elements within the process of the new legal principles and mechanisms implementation supported by the participants' proactivity and by the space for the up-to-date solutions. The present research proves to be significant for the Russian juridical science, as it implies the systematisation, enhancement and transformation of the fundamental legal principles.

Keywords: institutional regulation, state governance, legal system, smart regulation

Acknowledgements. The author expresses gratitude to the reviewer for critical assessment of the materials and suggestions for their improvement, which contributed to the significant improvement of the quality of the article.

For citation. Komova NB. Transformation of the Institutional System of Legal Relationship Regulation in the Context of Modern State Governance. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4):16–22. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-16-22

Введение. Система институционального регулирования в условиях современности представляет собой динамичный процесс, который трансформируется и развивается под воздействием многочисленных факторов и причин. Повсеместное распространение цифровых технологий, ориентированность органов власти на ценностные принципы, а также модификация правовых инструментов институционального регулирования в контексте образования новых видов правоотношений обусловливают необходимость адаптации к современным условиям регулятивных форм государственного управления. Высокие темпы развития современной системы институционального регулирования подкрепляются модернизацией государственных услуг и появлением новых механизмов правового регулирования в условиях «умных городов» и инновационных правовых средств взаимодействия людей. Это и определяет актуальность данной работы.

Многие исследователи, например, Т.Я. Хабриева и Н.Н. Черногор, подтверждают факт, что «новые социальные отношения вовлечены в правовое регулирование, которое раньше не существовало либо не требовало правового регулирования, либо объективно не могло регулироваться законом. Изучение закономерностей трансформации сферы правового регулирования может послужить одной из отправных точек для подготовки прогнозирующих сценариев развития права» [1, с. 4].

Однако непрерывная динамика развития регулятивных принципов вызывает множество проблем, среди которых выделяются:

– непоследовательность правового управления;

– разрозненность в реализации деятельности государственных институтов регулирования;

– отсутствие общих механизмов и принципов работы.

Другими словами, в настоящий момент в России существует большое количество органов институционального управления и нормативных предписаний, которые на самом деле не способны решить многие социальные, экономические и политические вопросы в силу их дезинтеграции. В связи с этим проблема эффективности правового контроля за органами институционального управления имеет множество аспектов, среди которых выделяются координация институциональных органов и их сотрудничество в государственном управлении. Поэтому целью данного исследования является анализ современных представлений о системе институционального регулирования с учётом её базовых элементов, функций и принципов, позволяющий выявить пробелы и причины слабой эффективности управленческого процесса.

Реализация поставленной цели исследования подразумевает решение ряда научных задач, среди которых:

1. Определение методологической базы исследования институционального регулирования на территории России;

2. Анализ теории правового регулирования и государственного управления с учётом релевантных исследований и актуальных решений;

3. Определение системных элементов институционального регулирования с выявлением важнейших требований, норм и путей его развития.

Теоретическая значимость данной работы заключается в углубленном изучении теории правового регулирования, выделении категориального аппарата исследования и обобщении различных научных концепций в теории и практике институционального управления.

Практическая значимость исследования реализуется в разработке современных требований к институционализации и интеграции работы государственных органов правового регулирования в качестве основополагающих критериев для прикладных научных изысканий.

В современной науке существует множество подходов к изучению проблем институционального регулирования и управления в сфере права и смежных областей.

Так, среди зарубежных исследований выделим работу С. Сунейхина, который определил эффективность правового регулирования. С. Сунейхин выявил «критерии исполнения требований позитивного законодательства, факторы стабильности форм правового регулирования или юридических действий, устойчивых в индивидуальном и социальном правосознании, формирующем модели правового поведения и правоотношений» [2, с. 89].

В отечественной науке можно выделить работы Е.В. Воробьевой, рассматривающей процесс институционализации как основной этап упорядочивания правового регулирования [3, с. 7].

Однако в вопросах изучения институционального регулирования остаются пробелы, связанные с недостаточной эффективностью современного законодательства, распределением правовых полномочий и объективного контроля за деятельностью регулятивных органов.

В этом направлении мы предлагаем изучить концепт «умного регулирования» и определить новые структурные элементы в реализации функций регулятивных институтов, что актуализирует цель исследования.

https://lawandorder-donstu.ru

Материалы и методы. Цель и задачи исследования определяют методологическую базу научного изыскания, предполагающую использование диалектических, логических, общеправовых, институциональных и системно-структурирующих методов, применяемых для анализа правовых норм, регулирующих социальные, экономические и политические отношения.

Применение частнонаучных методов — сравнительно-правовых и формально-юридических— направлено на реализацию сопоставления содержания этапов законодательного процесса, на изучение политико-правовых явлений и структур.

Кроме того, в работе используется аналитический метод для обработки информации о законодательной деятельности государственных органов управления, распределении полномочий и правовых требований с целью получения углубленных данных об актуальных правовых процессах.

Нормативно-правовая база исследования включает в себя релевантную информацию из Конституции РФ, других нормативных правовых актов, в частности, федеральных законов и распоряжений правительства.

Эмпирическую базу статьи составляют различные исследования в области права, социологии, политической культуры и государственного управления, преследующие специфические цели развития институционального регулирования.

Результаты исследования. В теоретическом понимании любая регулятивная деятельность государства направлена на создание и поддержание правопорядка. В рамках данного направления институты и организации должны систематизировать и развивать социально-политические нравственные установки, моделирующие правовые нормы, традиции и обычаи, соответствующие общей управленческой деятельности.

Анализ регулятивной политики России подтверждает тот факт, что в научном поле не существует чёткого и общепризнанного понятия правового регулирования как такового, в связи с этим довольно сложно определить роль и место институционального регулирования в государственном управлении. По этой причине механизмы контроля над деятельностью органов регулирования носят фрагментарный характер, зачастую разрозненный и даже конкурирующий.

Обращение к определениям изучаемого понятия позволило выделить различные интерпретации институционального регулирования. Так, Е.В. Воробьёва рассматривает термин «институционально-правовой порядок», под которым подразумевает «юридически, идеократически, коммунитарно-соборно оформленную организацию жизнедеятельности общества, которая обеспечивает стабильность, упорядоченность и воспроизводство социально значимых и неконфликтогенных форм и моделей взаимоотношений, поддерживаемую властно-правовой деятельностью государства и отражающую при этом специфику и закономерности развития национальной правокультурной среды» [3, с. 8].

Как отмечает В.В. Ковалева, институциональное регулирование подразумевает наличие высокоэффективных и целесообразных правовых инструментов, выражающих социальную свободу, поддержание общественных ценностей, безопасность деятельности людей и социально-экономическую справедливость [4].

В теоретических исследованиях рассматриваются различные варианты институционального регулирования, ориентированные на конституирование ряда прав, требований, норм и обязанностей с целью решения правовых вопросов публично-властным субъектом (правоприменителем). Однако на практике разработка формальных правил является основным способом реагирования органов государственной власти на любые социально-экономические проблемы. То есть принятие нормативного правового акта, законодательного проекта или плана реализации регулятивных мероприятий позиционируется как неотъемлемый и зачастую завершающий этап исполнения функций регулятивных институтов на любом уровне. Таким образом, внесение поправок в законодательство становится принципиальным элементом подотчетности государственных учреждений перед вышестоящими властными структурами и служит заменой подотчетности государства перед обществом. При этом последующая реализация решений и оценка того, достигнуты ли на самом деле заявленные цели регулирования и принесли ли они какую-либо пользу обществу, не отражается в заявлениях регулятивных институтов.

Другой крайностью регулятивной политики государства долгие годы была чрезмерная требовательность к социально-экономическим субъектам РФ, склоняющая к использованию устаревших технических решений и исключению рисков в долгосрочном планировании.

Преодоление этих проблем требует масштабного пересмотра подходов к регулятивной деятельности на основе принципов рациональной минимизации вмешательства государства в социально-экономические процессы, поощрения инновационных решений, обоснованного регулирования, соотнесения его масштабов с уровнем рисков и исключения из законодательства устаревших и избыточных требований.

В этом контексте интересна точка зрения профессора Ю.А. Тихомирова, согласно которой «…Для обеспечения эффективности правового регулирования необходимо правильно определить наборы регуляторов. Неправильно или поспешно созданные нормы и правила не способствуют стабильному и последовательному регулированию и разнообразной деятельности органов управления» [5, с. 215].

Институциональная концепция государственного регулирования долгое время считалась наиболее эффективной традиционной управленческой моделью. Её иерархичность, направленная на стабильное подчинение власти, подразумевала структуризацию и четкое разделение полномочий. «В этой конструкции именно наказание является основным средством, обеспечивающим реализацию правовой нормы. Качество нормы, ее разумность, целесообразность, исполнимость в условиях односторонних иерархических связей в расчет не принимаются, потому что каналы, по которым информация о недостатках нормы могла бы дойти до правотворческого органа, отсутствуют» [6, с. 15]. В условиях данной системы регулятивный процесс основывается исключительно на авторитете и власти законодателя, оперирующего страхом наказания и ответственности. В силу несовершенства правовых норм и требований в подобных концепциях главным образом задействован механизм принуждения с целью преодоления противодействия со стороны исполнителей. Поэтому «государство вынуждено либо бесконечно повышать строгость обещанного наказания и усиливать контроль за соблюдением нормы (что требует огромных ресурсов), либо смириться с нежеланием адресатов ей подчиняться. И то, и другое в итоге может грозить разрушением системы» [6, с. 16].

В связи с чем, на современном этапе развития правовых систем трансформация институционного управления кажется вынужденной и неизбежной.

Вопросы правового регулирования постоянно находятся в центре внимания научного сообщества. Анализ современной научной литературы приводит к выводу о том, что в современных условиях идет поиск оптимальных ценностных основ эффективного институционального регулирования меняющихся и возникающих правоотношений [4]. Другими словами, вся правовая система проходит этап радикального переосмысления и поиска новых форм реализации.

Как отмечают многие современные исследователи, существует прямая взаимосвязь между векторами и динамикой происходящих преобразований с изменением основных ценностей и значений жизни, формирующих диалог культур, изменения технологического уклада жизни общества и т. д., что приводит к коренным изменениям в законодательстве [1].

Успешность правовой системы регулирования складывается из открытых регулятивных процессов, общественного обсуждения, объективной оценки регулирующего воздействия и представлению данных с открытым исходным кодом.

Проведенное исследование позволило выделить различные функции и уровни институционального регулирования, принципиально значимых для современного этапа развития государственного управления, среди которых:

– качественный анализ законодательства;

– планирование законодательной работы;

– юридическая и специализированная экспертиза законопроектов;

– обеспечение участия юристов и иных специалистов, а также исследовательских организаций в деятельности регионального управления;

– контроль за эффективностью функционирования правовых отделов этих органов;

– организация участия общественности в подготовке и обсуждении законопроектов;

– проведение опросов общественного мнения и других исследований в области правового регулирования.

На сегодняшний день в процессе государственного управления особую популярность приобретает концепция «умного регулирования». «Исследователи определяют ее как форму регулятивного плюрализма, который охватывает гибкие, творческие и инновационные формы социального контроля» [6, с. 18].

Данная концепция подразумевает снижение административной нагрузки, упрощение законодательных требований и сокращение органов институционального управления посредством проведения проверок на профессиональную пригодность и эффективность. Разделение ответственности в данном случае должно осуществляться на приоритетной основе и с учетом разумного регулирования, исключающего излишнюю бюрократическую волокиту и бессмысленную конкуренцию управленческих организаций.

Повсеместное использование современных технологий и «умное» (экономически эффективное) распределение ресурсов помогут сократить ментальные и физические нагрузки людей, а также упорядочить регулятивные органы и институты и их виды деятельности.

Таким образом, эффективность институционального регулирования напрямую зависит от готовности государственной системы управления к реализации современных трансформационных методик, использующих основные правовые ценности, современные технологии и актуальные концепции разумного распределения полномочий и требований.

Обсуждение и заключение. Современная система институционального регулирования должна развивать актуальные «представления о структуризации права, рациональном соотношении его стабильности и динамизма. Устройство и функционирование такой системы во многом аналогично разнообразным биологическим и техническим системам — анализаторам. Сначала путем общностного, а затем отраслевого разделения (фильтрации) регулятивных институтов формируются институты права, которые далее подразделяются на совокупности правоотношений» [7, с. 3].

Задача права — создать универсальные механизмы, которые отражали бы общечеловеческие ценности и реализовывали универсальные правовые методы регулирования, не зависящие от чисто политических или иных соображений [8]. Такие универсальные механизмы правового регулирования объединяют фундаментальные правовые ценности, законодательные нормы, правовые структуры, систему правоотношений и ответственности, которые при объединении образуют необходимый алгоритм государственного регулирования.

В контексте проекта «умного регулирования» институциональное управление направлено на экономию средств регулирующих органов, устранение нежелательного вмешательства и излишнего контроля со стороны власти, грамотное распределение полномочий, осуществление регулирования на различных уровнях. При этом в качестве регуляторов используются любые правовые субъекты, участие которых может обеспечить эффективное достижение цели, координацию и систематическое взаимодействие всех участников регулирования в процессе совершенствования и трансформации правовых принципов. Необходимо активизировать применение современных технологий и различных инструментов регулирования с учетом наиболее эффективного их сочетания, а также привлечение современных достижений в смежных отраслях права.

Таким образом, главным трансформационным условием в регулятивной деятельности является смещение основного акцента с процесса регулирования на его результат, а реализация идеи достижения этого результата должна поддерживается свободным выбором и инициативностью субъектов деятельности в данной системе.

Список литературы

1. Khabrieva TY, Chernogor NN. *The Future of Law. The Legacy of Academician V.S. Stepin and Legal Science*. Moscow: Russian Academy of Sciences. The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. INFRAM Publ.; 2020. P. 176. https://doi.org/10.12737/1112960

2. Suniehin S. *Effectiveness of Legal Regulation: a Socionormative Approach to Understanding*. 2023. P. 89–100. https://doi.org/10.33663/1563-3349-2023-34-89-100

3. Воробьева Е.В. *Институционально-правовой порядок в современной России.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону; 2005. 28 с.

4. Kovaleva VV. The Fundamental Legal Values of Modern Legal Regulation. *SHS Web Conf. 14th Session of Euro-Asian Law Congress "The Value of Law" 2021*. 2022;134:00080. https://doi.org/10.1051/shsconf/202213400080

5. Тихомиров Ю.А. *Правовое регулирование: теория и практика*. Москва: Формула права; 2010. 400 с.

6. Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества. *Журнал российского права.* 2020;(11):14–29. https://doi.org/10.12737/jrl.2020.130

7. Кононов А.А. *Институционализация правового регулирования.* Дис. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург; 2004. 155 с.

8. Зорькин В.Д. Providentia или о праве будущего в эпоху цифровизации. Государство и право. 2020;(6):7–19. https://doi.org/10.31857/S013207690009932-7

References

1. Khabrieva TY, Chernogor NN. *The Future of Law. The Legacy of Academician V.S. Stepin and Legal Science*. Moscow: Russian Academy of Sciences. The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. INFRAM Publ.; 2020. P. 176. https://doi.org/10.12737/1112960

2. Suniehin S. *Effectiveness of Legal Regulation: a Socionormative Approach to Understanding*. 2023. P. 89–100. https://doi.org/10.33663/1563-3349-2023-34-89-100

3. Vorobieva EV. *The Institutional and Legal Order in Modern Russia*. Extended Abstract of the Cand.Sci. (Law) Dissertation. Rostov-on-Don; 2005. 28 p. (In Russ.)

4. Kovaleva VV. The Fundamental Legal Values of Modern Legal Regulation. *SHS Web Conf. 14th Session of Euro-Asian Law Congress "The Value of Law" 2021*. 2022;134:00080. https://doi.org/10.1051/shsconf/202213400080

5. Tikhomirov YuA. *Legal Regulation: Theory and Practice*. Formula Prava. Moscow; 2008. 400 p. (In Russ.)

6. Davydova ML. "Smart Regulation" as the Basis for Improving Modern Law-Making. *Journal of Russian Law*. 2020;(11):14–29. (In Russ.)

7. Kononov AA. *Institutionalization of Legal Regulation*. Cand.Sci (Law) Dissertation. Saint Petersburg; 2004. 155 p. (In Russ.)

8. Zorkin VD. Providentia or about the Law of the Future in the Era of Digitalization. *State and Law*. 2020;(6):7–19. https://doi.org/10.31857/S013207690009932-7

Поступила в редакцию 23.10.2023
Поступила после рецензирования 24.11.2023
Принята к публикации 28.11.2023

Об авторе:

Наталья Борисовна Комова, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры «Процессуальное право» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ORCID, natashakomova@gmail.com

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Received 23.10.2023
Revised 24.11.2023
Accepted 28.11.2023

About the Author:

Natalia B. Komova, Dr.Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Procedure Law Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), ORCID, natashakomova@gmail.com

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.